

Originalni naučni rad
Primljen: : 6. 12. 2017.
Revidirana verzija: 15. 4. 2018.
Prihvaćen: 15. 4. 2018.

UDK: 351.74/.76”.../04”

doi:10.5937/nabepo23-15919

POSTANAK DRŽAVE I PRVI OBLICI POLICIJSKE ORGANIZACIJE U STAROM VEKU¹

Radomir G. Zekavica²

Kriminalističko-policijska akademija, Beograd

Sažetak: Postanak države obuhvata dug istorijski period na čijem početku su se formirali prvi oblici vojno-političkih institucija vlasti. U okviru ovih institucija treba tražiti i prve pojavne oblike policijske funkcije i organizacije. Potpuno funkcionalno i organizaciono izdvajanje policije usledilo je u modernoj epohi, s pojavom moderne državne uprave, ali prve oblike policijske funkcije moguće je prepoznati već na samom početku pojave i razvoja države. U radu se analizira postanak države i prvih oblika policijske vlasti u predržavnom periodu, a zatim se analizira pojava policijskih organa vlasti u državama starog veka, njihovi oblici i funkcija koju su imali.

Ključne reči: država, policijska organizacija, Mesopotamija, antička Grčka, Rimska imperija.

¹ Rad je nastao kao rezultat rada na internom naučnoistraživačkom projektu Kriminalističko-policijske akademije pod nazivom „Kriminalitet u Srbiji i instrumenti državne reakcije“ za period 2015–2019 (rukovodilac projekta prof. dr Biljana Simeunović-Patić).

² radomir.zekavica@kpa.edu.rs

Uvod

Proces nastanka države, s jedne strane, i proces nastanka policije i njene funkcije, s druge strane, mogu se posmatrati kao dva neraskidiva istorijska procesa. To je, naravno, moguće ukoliko pojavu policije tražimo u njenom funkcionalnom, a ne organizacionom obliku. Jer ako se primarna funkcija policije vidi u očuvanju unutrašnje bezbednosti i stabilnosti društvenog poretka, funkcija policije je onda prepoznatljiva u prvim oblicima vlasti koji nisu mogli biti konstituisani bez tog bitnog bezbednosnog segmenta. Shodno tome, pojava policijske funkcije deo je procesa nastanka političkih preduslova civilizacije, a pre svega, vojno-političkih institucija vlasti.

Iako su za nastanak države i civilizacije, osim političkih, bili neophodni ekonomski, kulturni, pa i geografsko-geološki preduslovi, može se reći da je ključni momenat evolucije ljudske civilizacije iz rodovsko-plemenske zajednice u državu bio momenat konstituisanja prvobitnih oblika političkih i vojnih institucija vlasti. Kao osnovni razlog njihovog konstituisanja u teoriji se najčešće uzima potreba za osvajanjem i porobljavanjem drugih plemena radi sticanja novih ekonomskih resursa, i to u višoj fazi razvoja plemenskog društva, kada nomadska i stočarska plemena postepeno porobljavaju zemljoradnička.³ Od naših autora, tezu o nastanku države kroz proces vojnih sukoba i formiranja vojne organizacije prihvata Slobodan Jovanović, ističući da je početak vojnog organizovanja istovremeno i početak države (Jovanović, 1990: 36).

Nastanak države se, svakako, ne može objasniti ni razumeti ukazivanjem isključivo na značaj vojnih sukoba, jer ovaj proces je bio uslovljen uticajem različitih prirodnih i društvenih faktora, ne zanemarujući pri tome i značaj onih faktora koji se tiču same prirode čoveka i njegove potrebe da živi u uređenom i pravilima regulisanom društvu. Zbog toga celovit i relativno uspešan pokušaj objašnjenja nastanka države mora da obuhvati analizu ekonomskog raslojavanja društva i pojave podela rada i privatne svojine (istorijsko-materijalistička teorija), populacionog rasta (teorija gustine naseljenosti), psihološku potrebu čoveka za dominacijom, moći i vlasti (psihološke teorije) i dr. Za potrebe ovog rada nije neophodno detaljnije ulaziti u problematiku nastanka države, jer je za nas od značaja ukazati samo na one faktore koji najjasnije upućuju na vezu ovog procesa i procesa nastanka policije.⁴

3 Ovu tezu je među prvim jasno isticao i zastupao Ludvig Gumplovic (Ludwig Gumpłowicz) u okviru svoje teorije socijalnih konflikata, odnosno shvatanja po kojem je proces socijalne evolucije napredovao kroz konflikte prvobitnih grupa oko pripajanja materijalnog bogatstva, da bi se ceo proces završio nastankom države kao najvišeg oblika socijalne grupe. Više o tome: Gumplovic, 1912; Gumplovic, 1985; Gumpłowicz, 1999.

4 Bliže o nastanku države i društvenoj organizaciji vlasti u rodovsko-plemenskoj zajednici: Avramović, 1993; Živković, 2000, kao i dela savremene antropologije: Evans-Pritchard, 1983; Malinowski, 1977; Redklif-Braun, 1982; Frejzer, 1977; Levi-Stros, 1999; Morgan, 1981.

1. Predržavni period i začetak policijske organizacije i funkcije

Policija se u početku ne može odvojiti od vojnih struktura vlasti, ni u funkcionalnom ni u organizacionom smislu. Primarna funkcija vojno-političkih institucija bila je odbrana od spoljašnjih napada, ali vremenom, pre svega zahvaljujući razvoju kompleksnosti društvenih odnosa unutar jedne zajednice, država preuzima na sebe i ulogu održavanja unutrašnjeg mira i reda, u čemu je već lako prepoznati pojavu policijske funkcije. Pre nastanka državne organizacije ulogu odbrane od spoljnih neprijatelja i rešavanja unutrašnjih konflikata obavljali su rodovsko-plemenski organi vlasti. To zapravo znači da je prve oblike i forme policijske delatnosti moguće uočiti u primitivnim društvima predržavnog perioda, te da konačnim nastankom države oni dobijaju samo jasnije definisanu formu i sadržaj.

Relativno pouzdane podatke o životu primitivnih društava, savremena nauka je dobila zahvaljujući istraživanjima antropologa iz druge polovine XIX i prve polovine XX veka. Zahvaljujući istraživanjima savremenih arhaičnih društava moguće je utvrditi univerzalne karakteristike prvih primitivnih zajednica, kao i određene specifičnosti društvene strukture. Tako je, recimo, istraživanje života družina australijskih domorodaca koje su sprovedli Redklif-Braun i Frejzer pokazalo da, iako se nalaze na samoj granici prelaska u neolit, ova društva imaju minimalni nivo društvene organizacije koju manifestuju savet staraca i javni vrači koji između ostalog imaju i funkciju kažnjavanja u slučaju prestupa plemenskih običaja.⁵ Pleme Neuera se, u vremenu kada je proučavano (krajem XIX veka), nije imalo nikakav oblik centralne vlasti, ali je poznavalo instituciju arbitraže u funkciji „poglavice u leopardovoj koži“. Njegova funkcija je nastala iz svesti o mogućim posledicama krvne osvete, tako da je većina srodničkih grupa prihvatalo njegovu arbitražu u slučaju spora i sukoba (Živković, 2000: 16–19). Primeri mnogih drugih plemena takođe pokazuju postojanje minimalne organizacije vlasti i organa čija je funkcija bila prinudno nametanje društvenih pravila. Tako, recimo, istraživanja Redklif-Brauna pokazuju da u plemenu Ašanti poglavica ima mogućnosti prinudnog sprovođenja sankcija koje izriče za slučaj ozbiljnijih prestupa, kao što su ubistvo, krađa, sknavljenje plemenskih tabua i sl.

Savremena antropološka istraživanja, čije smo rezultate izneli u jednom manjem delu, ukazuju na postojanje određenog nivoa društvene organizacije i različitih oblika socijalne kontrole i sugerišu zaključak da začetak države treba tražiti u strukturama rodovsko-plemenskih oblika vlasti. To svakako važi i za policiju, čija se funkcija može prepoznati u rodovsko-plemenskim formama vlasti u onoj meri u kojoj one imaju ulogu održavanja unutrašnjeg

5 Videti: Frejzer, 1977: 108; Redklif-Braun, 1982: 50.

reda određene društvene zajednice, naročito ukoliko se ova uloga mogla vršiti i uz pomoć prinude. Za razliku od pomenutih antropoloških istraživanja čija je pažnja bila usmerena na utvrđivanje osnovnih specifičnosti društvene organizacije, oblika vlasti, tehnoloških, ekonomskih i kulturnih osobnosti primitivnih društava, istraživanja američkih naučnika Švarca (Schwartz) i Milera (Miller) bila su usmerena prevashodno na analizu postojanja policije. Zaključak do kojeg su ovi autori došli govori da izvesne forme policije postoje samo u određenim, a ne u svim proučavanim društvima, tačnije, od 51 primitivnog društva koje su istraživali, njih 29 nema nikakav vid policije. Mnoga od ovih društava imaju samo minimalan oblik organizacije, bez podele rada, vlasništva i novca. Neka od njih imaju izvesne forme posredništva (arbitražu), neka posredništvo i izvesnu formu policije, a neka samo policiju bez ostalih legalnih institucija (navedeno prema: Mawby, 1990: 16–17). Imajući u vidu svu raznolikost plemenskih zajednica, njihov različiti društveno-politički, ekonomski i kulturni stepen razvoja, Švarc i Miler zaključuju da je osnovi preduslov za pojavu ranih oblika policije bila društvena kompleksnost, uslovljena pojavom prvih oblika novca, vlasništva, pisma, drugim rečima, kada su primitivna društva postala složena (Mawby, 1990: 19). Ova dva autora ukazuju na to da su prvobitni oblici policijskih organa imali za cilj društvenu regulaciju, odnosno prinudno nametanje društvenih pravila uvek kada je to bilo potrebno radi održavanja unutrašnjeg reda i mira.

Istraživanje engleskog autora Robinsona (Robinson) dalo je još detaljnije i bliže određenje nastanka i evolucije policijske funkcije. Robinson izdvaja četiri faze u nastanku policije i transformacije rodovsko-plemenskog društva. Prvu fazu Robinson naziva fazom reciprociteta i u njoj dominira sistem uzajamne pomoći između članova zajednice, bez podele rada. Sporovi se rešavaju arbitražom bez specijalizovane policijske uloge (Mbuti u Zairu). Druga faza se odlikuje osnovnom preraspodelom stečenih dobara čiju raspodelu vrše plemenske starešine, bez policijskih organa (bufalo zajednice Severne Amerike). Treća faza je faza složene preraspodele dobara gde višak proizvoda zadržava plemenski starešina i predstavnici plemenske elite (Čejeni, Čiroki), a u četvrtoj fazi dolazi do nasleđivanja položaja plemenskog vođe i razvoja plemenske vojne aristokratije. Poslednje dve faze su ujedno i faze u kojima je, prema mišljenju Robinsona, moguće uočiti policijsku funkciju i jezgro buduće policijske organizacije (navedeno prema: Milosavljević, 1997: 54–55). Zaključak koji Robinson izdvaja na kraju svodi se na to da je u društvu u kome dominira vladajuća klasa nužan prinudni instrument za održavanje kontrole nad osnovnim resursima i radnom snagom, potrebnim radi proizvodnje viška proizvoda koji služi održavanju pozicije te klase (Milosavljević, 1997: 55).

Za razliku od Švarca i Milera, koji kao osnovne razloge za pojavu prvobitnih policijskih organa ističu značaj socijalne kompleksnosti i potrebu regula-

cije društvenih odnosa prema važećim pravilima ponašanja, Robinson ističe socijalno-ekonomsko raslojavanje i pojavu dominantne, vladajuće klase čiji ekonomski interesi nameću potrebu konstituisanja prinudnog instrumenta vlasti. Oba istraživanja su sasvim jasno ukazala na ono što se može smatrati osnovnim razlozima pojave policijske funkcije u društvu – održavanje unutrašnjeg reda u zajednici i održavanje poretka vlasti. Štaviše, ove dve svrhe i dan-danas čine suštinu te funkcije.

Pojava i razvoj policijske funkcije u društvu bili su tako deo složenog procesa konstituisanja vojno-političkih struktura vlasti prvobitnih društava, koja usled unutrašnjeg procesa socijalno-ekonomske diferencijacije i sve veće kompleksnosti društvenih odnosa, kako u odnosu prema spolja tako i u odnosu prema unutra, stvaraju instrumente organizovane fizičke sile. Upotreba fizičke sile u društvu bila je u početku izraz individualne akcije pojedinaca prema principu krvne osvete i kolektivne reakcije zajednice na kršenje društvenih pravila, da bi se vremenom vezala za plemenske organe vlasti koji preuzimaju ulogu društvene regulacije. Preuzimanjem ove uloge, odnosno njenim monopolisanjem, plemenski organi vlasti i pojedinci koji ih predstavljaju postaju nosioci vojno-političke, a ubrzo i ekonomske dominacije u društvu. Proces koncentracije vlasti u rukama vladajuće manjine označio je presudan momenat za uspostavljanje državne organizacije, čemu je doprineo i raspad rodovsko-plemenskog uređenja društva, odnosno zamena rodovsko-plemenskog osnova društvene integracije teritorijalno-političkim. Dalji razvoj društva doveo je do specijalizacije i podele rada unutar društvenih zajednica, jasnijeg profilisanja državne organizacije i njenih funkcija, uključujući i policijsku.

2. Policija u državama starog veka

Do konačnog nastanka države i same civilizacije došlo je u IV i III milenijumu pre nove ere, i to u dolinama velikih reka: Tigra, Eufrata, Nila, Jangcekjanga. Postojanje grada-države, socijalne podele stanovništva, monumentalnih hramova, pisma, irigacionih sistema i palata, samo su neka od obeležja koje označavaju civilizaciju i postanak države. Pri tome, nastanak civilizacije ne zahteva kumulativnu pojavu svih ovih elemenata. Univerzalnim obeležjem svih civilizacija možemo smatrati postojanje hramova i grada-države, odnosno religioznih i vojno-političkih institucija društva. Njihova pojava se ne može posmatrati izolovano od ekonomskog razvoja prvih civilizacija, koji je bio podstaknut geografskim položajem prvih gradova država, odnosno njihovim lociranjem u dolinama velikih reka. Zahvaljujući relativno ranim otkrićem sistema za navodnjavanje (negde u periodu 4000–3500 godina p. n. e.) obilato izlivanje velikih reka je bilo kontrolisano, a područja oko njih ubrzo pretvorena u veoma plodna zemljišta

koja su omogućavala dve do tri žetve godišnje.⁶ Tehnički i privredni uspon prvih civilizacija ubrzao je proces društvenog raslojavanja i stvaranja klasnog društva, što je još više nametnulo potrebu konstituisanja čvrste hijerarhijske organizacije odlučivanja. Izvesne podatke o tipu i obeležjima civilizacija Mesopotamije savremena nauka je dobila zahvaljujući arheološkim iskopavanjima iz druge polovine XIX i prve polovine XX veka, a najviše zahvaljujući otkriću asirske prestonice Ninive i čuvene Asurbanipalove biblioteke (668–629. p. n. e.).⁷ Ovo otkriće je u velikoj meri pomoglo rekonstrukciji civilizacija Mesopotamije, pa čak i otkriću najstarije među njima – Sumerske, čije je postojanje bilo nepoznato i za same Asirce. Zahvaljujući tome, danas znamo da se nastanak prvih država i same civilizacije može vezati za pojavu sumerske kulture i države u periodu od 3500. do 3000. godine p. n. e., i da je kasniji razvoj civilizacije Mesopotamije bio obeležen padom starih i pojavom novih gradova država.⁸

Državna organizacija u sumerskoj civilizaciji bila je organizovana po feudalnom principu, što znači da su istaknuti vojnici dobijali od vladara određene zemljišne posede, koji su bili oslobođeni od poreza, a zauzvrat su imali obavezu vojne i materijalne pomoći kralju. Gospodari poseda (domena) bili su zaduženi i za održavanje mira na svojoj teritoriji, što znači da je u njihovoj nadležnosti bila i ona delatnost koju bismo mogli da prepoznamo kao policijsku. Po svemu sudeći, obavljanje policijske funkcije kod Sumera bilo je zaduženje vojske koja je, prema navodima nekih autora, obavljala ovu funkciju u doba mira. Takođe se navodi da je najvišu upravnu vlast pored monarha vršio i upravnik dvora (majordom), tako da se on u izvesnom smislu može tretirati i kao vrhovni organ policijske vlasti (Delaporte, navedeno prema: Pusić, 200: 101). Zanimljivo je da su sumerski zakoni predviđali i sistem za izbegavanje parničenja u slučajevima spora. Naime, svaki slučaj se najpre podnosio javnom arbitru, čija je dužnost bila da podstakne prijateljsko poravnanje bez upućivanja na zakon (Djurant, 1995: 135).

Zahvaljujući otkriću stele sa Hamurabijevim zakonikom (Hamurabi, 1792–1750 p. n. e.), u Suzi 1902. godine, imamo relativno pouzdane podatke o nešto mlađoj, vavilonskoj civilizaciji. Zakonik je predstavljao pravo remek delo normativno-pravne regulative. Između ostalog, zakonik spominje razne držav-

6 Dokumenta iz perioda oko 2500 godina p. n. e. ukazuju da su ječmena polja davala prosečno šesdeset puta veće prinose, a Herodot piše da je u oblasti Mesopotomije ubirano dvesta puta više nego što je zasejano. Rimski pisac Plinije tvrdi da su žetve obavljane dva puta godišnje. Videti: Z. Kosidovski, 1989: 51.

7 Otkriće se pripisuje engleskom advokatu i zaljubljeniku u Istok i arapski svet Ostinu Henriju Lejardu (1849. godine).

8 Prvi doseljenici na područje dolina Tigra i Eufrata vezuju se čak za 5500. godinu p. n. e. i naseobinu Eridu, ali prava promena nastaje tek sa civilizacijom Uruka (3600–3400 p. n. e.). Njih osvajaju Sumeri, čija pojava označava pojavu civilizacije i prvog pisma. Dalja hronologija prati smenu sumerske civilizacije akademskom, vavilonskom, hetitskom i asirskom. Videti: Djurant, 1995: 120–142.

ne činovnike, od kojih su neki imali ovlašćenja koja su se ticala bezbednosti vladara, prikupljanja poreza i niz drugih upravnih i sudskih funkcija. Tako, recimo, zakonik govori o postojanju: telesne garde vladara, namesnika oblasti koji sakupljaju porez za kralja, upravnika noma (oblasti) i gradova, kraljevih sudija koji su vršili i upravnu vlast i dr.⁹

U državnoj organizaciji antičke Grčke i Rima moguće je jasnije prepoznati pojavu policije i u funkcionalnom i u organizacionom smislu. Osnovni temelji državne organizacije Sparte i Atine dati su u periodu od VIII do VI veka p. n. e., kada je došlo do postepenog obrazovanja polisa, odnosno grada-države. Državno uređenje Sparte bilo je u osnovi aristokratsko, sa izrazito vojnim karakterom. Na čelu države bio je najpre jedan, a kasnije dva *bazileusa* (iz porodica Europintida i Agijada), zatim je postojalo telo zvano *geruzija* ili *veće staraca*, sastavljeno od 30 članova (obično bivših *arhonta* i ne mlađih od šesdeset godina). Njih je birala skupština koja se zvala *apela*. Osim članova geruzije, *apela* je birala i najviše predstavnike upravne vlasti – petoricu *efora*, koji su osim upravljanja zajednicom imali i funkciju održavanja javnog reda i državnog ustrojstva i kontrolu *bazileusa* i ostalih državnih funkcionera.¹⁰ Pomoć *eforima* u vršenju poslova bezbednosti pružala je *kripteja*, jedinica zadužena za suzbijanje zločinačkih organizacija, kontrolu i nadzor nad Helotima i vojno vaspitanje (Šenkman, 1920: 402–404). *Kripteja* se u izvesnom smislu može posmatrati i kao prva politička policija, s obzirom da je njena delatnost bila jednim delom usmerena na kontrolu slojeva stanovništva koji su društveno-politički nepodobni.

Državno uređenje Atine je nakon Solonovih reformi uspostavljeno kao izrazito demokratsko, sa organizacijom vlasti koja je gotovo u potpunosti počivala na poštovanju načela podele vlasti. Zakonodavnu vlast je vršila narodna skupština – *eklezija*, koju je sačinjavalo celokupno telo slobodnih punopravnih građana muškog pola. Izvršnu vlast je vršilo veće od 500 članova – *bule*, a najviše sudsko telo je bila *helieja* od 6.000 sudija.¹¹ Policijsku delatnost u Atini obavljalo je više tela i organa. Tako je recimo, delatnost nadzora nad strancima vršio *poliarh*, a uličnu i trgovačku policiju je činilo nekoliko činovničkih grupa sa po deset članova. *Astinomi* su vodili brigu o stanju ulica i vršili nadzor nad građevinskim radovima, a imali su i pravo izricanja novčanih kazni za manje prestupe. Red na trgovima su održavali *ageronomi*, koji su vodili računa i o tome da trgovci ne prodaju falsifikovanu robu. Od Peloponeskog rata obrazovani su i *peripoli*, stalni odred lako naoružanih ljudi koji su vršili poslove pogranične straže (Šenkman, 1920: 403).

Društvena kompleksnost grčkih gradova, njihove trgovačke veze sa svetom i visok stepen društvene i političke razvijenosti doveli su, između ostalog, do

⁹ Videti: Vasić, 1989.

¹⁰ Videti: Rostovcev, 1990: 56–63.

¹¹ Videti: Avramović, 1998; Cartletge, 2009.

formiranja specijalizovanih državnih organa koji su se starali o bezbednosti građana i države. S pojavom Rimske imperije proces diferenciranja državnih organa i funkcija ubrzan je još više. Po prvi put u istoriji nastala je država koja je oblast svoje vladavine proširila na gotovo čitav svet i takvu vladavinu održala skoro hiljadu godina. Stepenn društvene kompleksnosti koji je karakterisao rimsko društvo i državu ne može se porediti ni sa jednom državom pre Rima. Izuzetan porast populacije (Rim u vremenu svog procvata dostiže brojku od milion stanovnika), veličina teritorije imperije, heterogena struktura stanovništva, veliki broj robova i ekonomsko-politička kompleksnost društvenih odnosa, nametnuli su potrebu formiranja složenog i razgranatog državnog aparata u kome su poslovi održavanja javnog reda i mira zauzeli veoma značajno mesto. Proces formiranja rimske državne organizacije prošao je kroz nekoliko faza – period Kraljevstva od 754. godine p. n. e., kada je Rim osnovan, pa do vladavine poslednjeg etrurskog kralja Tirkvija, 508. p. n. e.; period Republike od 508. p. n. e. do početka vladavine Oktavijana Avgusta 29. p. n. e.; period principata od 29. p. n. e. do kraja III veka nove ere i period dominata do kraja V veka, odnosno pada Zapadnog rimskog carstva 476. godine.

O organizaciji i uređenju Rima u fazi kraljevstva ne zna se puno, ali ono što se pouzdano može utvrditi jeste da su u ovom periodu rimske istorije vrhovnu vlast imali kralj i savet staraca, odnosno senat sastavljen od predstavnika aristokratske klase – patricija. Senat je bio organ religiozno-političke prirode i imao je prevashodno savetodavnu funkciju. Najznačajnija kategorija među senatorima su bili *pontifici* (*pontifices*) koji su savetovali kralja u pogledu religioznih pitanja i rituala, sastavljali verski kalendar zajednice i bili čuvari verskih i građanskih zakona (Rostovcev, 1990: 235). U periodu republike došlo je do značajnih promena u organizaciji državne vlasti. Umesto kraljeva, izvršnu vlast vrše dva konzula koji se biraju na godinu dana. Konzuli su posedovali vrhovnu vlast u građanskim i vojnim pitanjima (*imperium*), a odluke su donosili po principu konsenzusa. Strukturu izvršne vlasti vremenom čine i magistrati, koji su takođe birani na godinu dana, a čija je vlast bila užeg obima. Magistrati su, zapravo, bili niži činovnici izvršne vlasti i birani su za određene oblasti kao što su komandovanje vojskom i suđenje (*pretori*), vođenje finansija (*kvestori*), kontrolu javnog reda i građenja u rimu (*edili*), i popis stanovništva (*cenzori*). Skupština se sastojala od svih građana koji su služili vojsku. U njenoj nadležnosti je bio izbor konzula i magistrata, donošenje zakona, odlučivala je o ratu i miru, kao i o optužbama za najteže zločine. Senat je bio jezgro aristokratskog principa vladavine, sastavljen od trista članova, uglavnom predstavnika najuglednijih porodica i bivših magistrata. Kao i u prethodnom periodu, i u republici je imao prevashodno savetodavnu funkciju, ali su njegov uticaj i uloga značajno porasli. Konzuli su retko donosili odluke bez konsultovanja senata, a savete koje su dobijali su gotovo uvek prihvatili.

U periodu principata fizionomija državne organizacije u Rimu značajno je promenjena. Tip državnog uređenja koji je uspostavljen reformom Oktavijana Avgusta ne može se jasno definisati. Ono je u osnovi predstavljalo monarhiju, ali takvu monarhiju koja je u sebi sadržala elemente različitih tipova državnih uređenja, nasleđenih iz prošlosti. Njegova osnovna karakteristika jeste jačanje uloge cara koji je, osim vrhovnog zapovedništva nad celokupnom vojskom Rimske imperije, vremenom stekao i presudan politički uticaj na ostale oblasti javnog života.¹² Avgustov uticaj i moć su se brzo proširili na račun uticaja senata i skupštine i on je ubrzo, kako ističe Djurant, vršio ulogu vrhovnog suda, vladao Italijom preko komisija i upravljao izvođenjem javnih radova. Kao predsedavajući senatom, nijedna mera nije mogla da se dostavi bez njegovog odobrenja, a sve predložene mere pripremao je lično on, ili su to činili njegovi pomoćnici. Slabi uticaj skupština, koje se sastaju sve ređe i odlučuju uglavnom o merama ili nominacijama koje princeps predlaže.¹³ Ispostavilo se da je reorganizacijom državne uprave i merama koje je Avgust sproveo Rimska imperija uspela da prevaziđe mnoge probleme u kojima se nalazila pre njegovog dolaska na vlast i da stvori takvu organizaciju i principe vladanja koji su omogućili njen opstanak i hegemoniju u vremenu koje je dolazilo.

U kontekstu našeg istraživanja, od naročitog je značaja ukazati na promene koje su se ticale reorganizacije vojske i u okviru nje stvaranje oružanih organa vlasti koji su po prvi put u istoriji vršili tipično policijsku funkciju. Pre Avgustovog dolaska na vlast i njegove reforme, održavanje reda i mira u rimskoj državi bilo je povereno *edilima*, koji su kao organi izvršne vlasti vršili funkciju održavanja reda i mira, starali se o sigurnosti puteva i obavljali poslove vatrogasaca. Brojčano ograničene i sastavljene isključivo od robova, trupe kojima su komandovali *edili* nisu mogle da na zadovoljavajući način odgovore svim potrebama bezbednosti Rima. Zbog toga je jedan od prioritetnih zadataka Avgustove reforme bio osnivanje takvih snaga koje će biti u stanju da u potpunosti održe mir u Rimu, a da pri tome ne budu samo manifestacija vojne moći cara, već i njegovog autoriteta.¹⁴ U tom cilju, Avgust 27. godine p. n .e. osniva čuvenu pretorijansku gardu, koja je preuzela poslove vezane za ličnu bezbednost vladara, ali se kao jedina vojna trupa u Rimu mogla upotrebljavati i za održavanje javnog reda i mira.¹⁵ Pretorijanska garda je u osnovi još uvek

12 To se naročito može reći za finansije, pošto je reorganizacijom poreskog sistema August uspeo da uspostavi kontrolu nad ubiranjem poreza u Rimu i rimskim provincijama i da spreči time samovolju i zloupotrebu lokalnih vlasti. Rostovcev, 1990: 375–378.

13 Videti: Djurant, 1996: 251–253.

14 Ovo iz razloga što je prisustvo vojnih snaga i njihovo korišćenje za potrebe reda i mira u Rimu, previše potsećalo na period i užas građanskog rata. Uporediti: Davis, 1977: 13.

15 Težnja ka tome da se smanji utisak o vojnoj prisutnosti u samom Rimu, izražava se uostalom i u tome što ove jedinice nisu bile smeštene u zasebne vojne logore, već u gradske kuće. Osim toga, umesto vojnih uniformi i oklopa, nosili su široke i duge toge ispod kojih su nosili oružje koje nije smelo da se vidi.

bila vojna organizacija sa određenim obeležjima policijske funkcije – kombinacija koja, uostalom, predstavlja univerzalno obeležje svih policijskih organa koje smo u dosadašnjoj analizi različitih država i civilizacija istraživali. Međutim, značajna promena koja je u rimsku organizaciju vlasti uvela oružane organe sa primarno policijskim zadacima, bila je osnivanje jedinica poznatih kao *Cohortes Urbanae*, na čijem se čelu nalazio gradski prefekt – *praefectus urbi*, kao vrhovni policijski organ. Osnivanje ovih jedinica nametnule su društvene i političke okolnosti u kojima se Rim nalazio u tom periodu, ali i Avgustova vizija bezbednosti Rima koja nije mogla da se ostvari bez organizovanja specijalizovanih službi i organa koji su se bavili primarno poslovima održavanja reda mira i bezbednosti prestonice imperije. Doduše, *Cohortes Urbanae* su ostale sastavni deo regularne vojske, čvrsto povezan sa pretorijanskom gardom, ali su njene funkcije bile primarno policijske (o policiji kao organizaciono odvojenoj vlasti moguće je govoriti tek u moderno doba). Sačinjavale su je tri bataljona sa po pet stotina ljudi. Na njihovom se čelu nalazio *tribun (equestrian tribunes)* koji je rukovodio deset centurija. Veoma značajna novina bila je to što su pripadnici ovih jedinica počeli da se regrutuju iz građanstva. Policijska funkcija je polako prestala da bude delatnost koju su, kao i u Atini, obavljali uglavnom robovi i postala je profesija slobodnih rimskih građana.

Pored pretorijanske garde i gradskih kohorti, u policijske organe Avgustovog doba mogli bismo da ubrojimo i vatrogasnu službu zvanu *vigiles*. Njihova primarna funkcija je bila da uoče i spreče požar u gradu, te su u tom cilju obavljali patrolnu delatnost ulicama Rima. Kako su svoj posao obavljali uglavnom noću, to su ubrzo preuzeli i posao noćne straže i sprečavanja krađa, napada i sl. *Vigile* su takođe bile vojnički organizovane, ali nisu bile deo vojnih snaga; njeni pripadnici nisu smatrani vojnicima, već javnim službenicima.¹⁶ Njima je zapovedao *praefectus vigilum*, imali su sedam kohorti od oko 1.000 ljudi. Na čelu svake kohorte je bio *tribun* i pod njim sedam centuriona (Erenrajh 1928: 718).

Tip državne organizacije kakav je uveo Avgust trajao je bez nekih značajnih promena skoro četiri veka. Za vreme Trajanove vladavine osnovana je posebna služba za otkrivanje i istraživanje zločina – *frumentarii*. Oni su prvobitno služili kao vojnici zaduženi za ishranu svojih jedinica, da bi vremenom preuzeli posao prikupljanja informacija o raznim događajima u provincijama. *Frumentarii* su zapravo predstavljali tip političke policije čiji je uticaj jačao proporcionalno ulozi i uticaju samog cara (Erenrajh, 1928: 720).

Period principata je završen posle burne društveno-ekonomske krize u koju je Rimsko carstvo zapalo tokom III veka n. e. Zvaničan kraj ovog perioda i početak perioda dominata označava Dioklecijanov dolazak na vlast. Koncentracija vlasti u rukama cara, koja je započeta od Oktavijana Avgusta,

¹⁶ Rimski istoričar Tacit ih ne navodi kao deo rimske vojske, čiju je celokupnu kategorizaciju izvršio u prvoj polovini I veka n. e.

kulminirala je u periodu dominata pretvarajući Dioklecijanovu vlast u despotiju, a njega u vrhovnog zapovednika vojske, vrhovnog sudiju i zakonodavca. Izmene u državnoj organizaciji, reforma vojske i nova teritorijalno-politička podela samo su neke novine Dioklecijanove i Konstantinovne vladavine, kojima su privremeno prevaziđeni problemi Rimske imperije iz III veka.¹⁷ Najviši predstavnici civilne vlasti bili su pretorski perfekti u provincijama i gradski perfekti (*eparsi*) u Rimu i Carigradu. Oni su ujedno vodili brigu o održavanju reda i mira, snabdevanju prestonice i privrednom životu grada. Nepopularnost *frumentaria* vremenom je dovela do njihovog ukidanja, ali je za vreme cara Dioklecijana osnovana nova služba pod nazivom *agentes in rebus*, takođe zadužena za prikupljanje informacija i ispitivanje rada i raspoloženja podanika. Ostrogorski navodi da je ovo telo postalo ubrzo veoma obimno i da je u V veku brojalo oko 1.200 funkcionera, a da je za ličnu bezbednost vladara bio zadužen najuticajniji predstavnik centralne uprave – *magister officiorum*, koji je ujedno i zapovednik carske garde (*scholae palatinae*), naslednice pretorijanaca (Ostrogorski, 1993: 57). Osim pomenutih organa i jedinica, kao predstavnika policijske vlasti moguće je izdvojiti i *limitanei*, vojnike graničare koji su duž granice carstva ujedno obavljali i odbrambenu i policijsku delatnost održavanja reda.

Zaključak

Posmatrano kroz istoriju, od samog početka nastanka države pa sve do danas, moguće je zaključiti da je pojava policijske funkcije i organizacije deo šireg procesa konstituisanja vojno-političkih institucija vlasti. Njihova pojava izražava onu potrebu koja se kroz istoriju da lako prepoznati, a to je potreba same političke vlasti za sopstvenom stabilnošću i sigurnošću. Prvi oblici policijske vlasti i organizacije obavljali su funkciju zaštite političkog poretka vlasti, da bi tek vremenom ona dobila i onu svoju savremenu dimenziju i segment – suzbijanje različitih oblika devijantnog ponašanja pojedinaca i zaštitu pravnog poretka, a tek u savremenoj demokratskoj državi zaštitu imovinske i lične sigurnosti svih građana. Doduše, zaštita pravnog poretka je ujedno i zaštita političkog poretka, jer zakone donosi politička vlast, i oni kao takvi predstavljaju izraz njene volje. U tome se ogleda jedna od osnovnih funkcija prava, a to je konstituisanje i očuvanje pravno-političkog poretka vlasti. Kao organ ovla-

¹⁷ Osnovna karakteristika Dioklecijanove reforme bila je težnja ka povećavanju carskog apsolutizma, centralizaciji državne vlasti i birokratizam, uz jasno odvajanje civilne i vojne, centralne i provincijske vlasti. Dioklecijan je preuređio sistem državne teritorijalno-političke organizacije, povećavanjem broja provincija i oduzimanjem privilegovanog položaja Italiji. U njegovo vreme carstvo je bilo podeljeno na 12 dijaeza, koje su bile podeljene na provincije čiji je ukupan broj bio oko 100. Videti: Ostrogorski, 1993: 54–60.

šćen za prinudno sprovođenje prava, policija je uvek bila jedan od najznačajnijih instrumenta za ostvarivanje te funkcije prava i posredno funkcije države. Zbog toga se pojava policijske funkcije može datirati daleko u prošlost, čak i u period pre nastanka same države i civilizacije. Naravno, ovakav zaključak podrazumeva da se na policijsku funkciju gleda kao na onu funkciju koja služi očuvanju datog poretka vlasti kroz prinudno sprovođenje vladajućih društvenih normi. Jedino tako, nju je moguće prepoznati u svim organima vlasti koju su takvu funkciju obavljali, bez obzira da li je reč o specijalizovanim organima ili pak o prvim, rudimentiranim oblicima vlasti unutar primitivnih društava. Ipak, tek sa nastankom civilizacije i pojavom prvih gradova-država, a zatim i imperija, jasno se uočava diferencirana struktura državne vlasti i unutar nje posebno struktura državne uprave. U tom segmentu javljaju se prvi specijalizovani organi izvršne vlasti koji dobijaju onu ulogu koju je i danas moguće prepoznati kao uobičajenu ulogu policije u savremenom društvu. Po pravilu, što je državna organizacija bila kompleksnija, to je izraženija bila njena unutrašnja diferencijacija. Zbog toga je policijske organe najlakše prepoznati i izdvojiti u okviru institucija Rimske imperije.

Literatura

1. Avramović, S. (1998). Elementi pravne države i individualna prava u Atini, u: *Pravna država u Antici – pro et contra*. Beograd.
2. Avramović, S. (1993). *Pravna istorija Staroga veka, Opšta istorija države i prava, I deo*. Beograd.
3. Cartledge, P. (2009). *Ancient Greece – A History in Eleven Cities*, Oxford.
4. Davis, R. W. (1977). Augustus Caesar – a Police System in the Ancient World, u: Stead, P. J. (ed.) *Pioneers in Policing*. New Jersey.
5. Djurant, V. (1995). *Istočne civilizacije*. Beograd.
6. Djurant, V. (1996). *Cezar i Hrist*. Beograd.
7. Evans-Pritchard, E. E. (1983). *Socijalna antropologija*. Beograd.
8. Erenrajh, J. (1928). *Policija u starom Rimu*, časopis Policija, god. XV.
9. Frejzer, Dž. (1977). *Zlatna grana*. Beograd.
10. Gumplovic, L. (1912). *Nacrt socijalne filozofije*. Osijek.
11. Gumpłowicz, L. (1999). *The Outlines of Sociology*. Kitchener.
12. Jovanović, S. (1990). *O državi – osnovi jedne pravne teorije*. Beograd.
13. Kosidovski, Z. (1989). *Kad je sunce bilo bog*. Beograd.
14. Levi-Stros, K. (1999). *Tužni tropi*. Beograd.

15. Malinovski, B. (1977). *Argonauti zapadnog Pacifika*. Beograd.
16. Mawby, R. L. (1990). *Comparative Policing Issues*. London.
17. Milosavljević, B. (1997). *Nauka o policiji*. Beograd.
18. Morgan, L. (1981). *Drevno društvo*. Beograd.
19. Ostrogorski, G. (1993). *Istorija Vizantije*. Beograd.
20. Pusić, E. (2002). *Nauka o upravi*. Zagreb.
21. Redklif-Braun, A. R. (1982). *Struktura i funkcija u primitivnom društvu*. Beograd.
22. Rostovcev, M. (1990). *Istorija staroga sveta*. Novi Sad.
23. Supek, R., ur. (1985). *Herbert Spencer i biologizam u sociologiji*. Zagreb.
24. Živković, M. (2000). *Postanak države*. Beograd.
25. Šenkman, H. (1920). *Policija u Staroj Grčkoj*, časopis *Policija*, god. VII.

STATE FORMATION AND POLICE ORGANIZATION IN ANCIENT WORLD

Radomir G. Zekavica

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Summary: State formation involves a long historical period. At the beginning of this period, the first forms of military-political institutions of power were formed. The first forms of police function and organization should also be sought within these institutions. The first forms of police authority and organization had the function of protecting the political order of the government. By the time it would also get its contemporary dimension and segment – combating against various forms of deviant behaviour of individuals and protecting the legal order. Fully functional and organizational separation of the police came in a modern epoch, with the emergence of modern state administration, but the first forms of police function can be identified at the very beginning of the emergence and development of the state. Of course, this conclusion implies that the police function is viewed as the function that serves to preserve the legal order through law enforcement. Only in this way it is possible to recognize it in all the authorities that performed such a function, regardless of whether it is a specialized body or the first, rudimentary forms of power within

primitive societies. However, only by the emergence of civilization and the first cities-states, and then the empire, there is a clear indication of the differentiated structure of state power, and within it the structure of state administration. In this segment, the first specialized organs of executive power appear, who get the role that can still be recognized as a police function in modern society.

Keywords: state, police organization, Mesopotamia, ancient Greece, Roman Empire.